

Einführungsgesetz zum Arbeitsrecht (EG ArR)

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Entwurf des Einführungsgesetzes zum Arbeitsrecht (EG ArR) und die vorliegende Botschaft für die 2. Beratung.

Zusammenfassung

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 23. Juni 2009 in 1. Beratung den Entwurf für ein Einführungsgesetz zum Arbeitsrecht (EG ArR) mit 104 zu 5 Stimmen zum Beschluss erhoben. Dabei ist ein Prüfungsauftrag überwiesen worden.

Der Prüfungsauftrag führt zu keiner Änderung des Gesetzesentwurfs. Der Regierungsrat empfiehlt, auf eine Ergänzung von § 8 Abs. 2 EG ArR, wonach der kantonalen Einigungsstelle zusätzlich die Aufgabe zugewiesen werden soll, die Durchführung von Lohnbuchkontrollen anzuordnen, zu verzichten. Eine derartige Erweiterung des Aufgabenbereichs würde dem Charakter des Instituts der ständigen Einigungsstelle widersprechen und ist aus rechtssystematischen und gerichtsorganisatorischen Gründen abzulehnen. Sie würde zudem eine Änderung der Kantonsverfassung nach sich ziehen. Des Weiteren ist fraglich, ob damit das angestrebte Ziel in der Praxis erreicht werden könnte. Schliesslich ist auch eine ausreichende gesetzliche Grundlage im Bundesrecht nicht erkennbar.

Im Rahmen der kantonalen Umsetzung zur voraussichtlich am 1. Januar 2011 in Kraft tretenden Schweizerischen Zivilprozessordnung ist vorgesehen, die Zuständigkeit der Arbeitsgerichte über das geltende Recht hinaus auf sämtliche kollektivarbeitsrechtlichen Streitsachen auszudehnen. Unter diese umfassende Zuständigkeit der Arbeitsgerichte im Bereich des kollektiven Arbeitsrechts werden unter anderem die Kontrolle der Einhaltung von allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen und damit auch die Anordnung von Lohnbuchkontrollen fallen. Eine spezifische Lösung im EG ArR erübrigt sich deshalb.

Der Regierungsrat unterbreitet dem Grossen Rat daher das Ergebnis der 1. Beratung unverändert zur 2. Beratung.

In der 1. Beratung hat der Grosse Rat beschlossen, die im Zusammenhang mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf stehenden parlamentarischen Vorstösse noch nicht abzuschreiben. Der Abschreibungsantrag wird daher im Rahmen der Vorlage für die 2. Beratung gestellt.

1. Ausgangslage

Im neuen Einführungsgesetz zum Arbeitsrecht (EG ArR) wird das heute über zahlreiche Gesetze, Dekrete und Verordnungen verstreute kantonale Arbeitsrecht aktualisiert und systematisch neu geordnet. Dadurch werden die Benutzerfreundlichkeit verbessert und die Rechtsanwendung in der Praxis erleichtert.

Bei der Neufassung des geltenden Arbeitsrechts wird am Bewährten festgehalten. Unter anderem wird die heutige Feiertagsregelung (praktisch) unverändert auf Gesetzesstufe überführt.

Gleichzeitig wird im vorliegenden Erlass die Grundlage für die kantonale Umsetzung von neuem Bundesrecht (Art. 19 Abs. 6 Arbeitsgesetz ["Initiative Wasserfällen"]) geschaffen. Nach dieser Bestimmung können die Kantone maximal vier Sonntage pro Jahr festlegen, an denen in Verkaufsgeschäften bewilligungsfrei Personal beschäftigt werden darf. Künftig soll der Regierungsrat zwei Sonntage pro Jahr bezeichnen, an denen auf dem ganzen Kantonsgebiet Arbeitnehmende in Verkaufsgeschäften ohne Sonderbewilligung beschäftigt werden können. Zusätzlich steht es den Gemeinden offen, zwei weitere derartige Sonntage pro Jahr für ihr Gemeindegebiet festzulegen.

Der Gesetzesentwurf sieht des Weiteren vor, die Aufgaben der vom Bundesrecht her für die Vermittlung bei Kollektivstreitigkeiten vorgeschriebenen ständigen Einigungsstelle neu dem kantonalen Personalrekursgericht zuzuweisen. Dementsprechend kann das kantonale Einigungsamt in Aarau aufgehoben werden.

2. Ergebnis der 1. Beratung

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 23. Juni 2009 in 1. Beratung den Entwurf für ein EG ArR mit 104 gegen 5 Stimmen zum Beschluss erhoben. Dabei ist ein Prüfungsauftrag überwiesen worden.

Der Grosse Rat hat gemäss den übereinstimmenden Anträgen der Kommission für Volkswirtschaft und Abgaben (VWA) und des Regierungsrats gegenüber dem ursprünglichen Entwurf eine Neufassung von § 7 Satz 1 EG ArR (bewilligungsfreie Sonntagsverkäufe) beschlossen.

Konkret hat sich die Mehrheit des Parlaments für folgende Formulierung ausgesprochen: "Der Regierungsrat bezeichnet für jedes Jahr zwei Sonntage, an denen Arbeitnehmende in Verkaufsgeschäften bewilligungsfrei beschäftigt werden dürfen" anstatt "der Regierungsrat bezeichnet einmal jährlich zwei Sonntage, an denen Arbeitnehmende in Verkaufsgeschäften bewilligungsfrei beschäftigt werden dürfen". Diese Präzisierung wird es dem Regierungsrat erlauben, derartige Verkaufssonntage gleichzeitig für mehrere Jahre im Voraus festzulegen. Damit wird der formelle Ablauf erleichtert und die Vorhersehbarkeit für die Betroffenen besser gewährleistet. Der Regierungsrat hat diesem Antrag der VWA vorgängig zugestimmt.

Abgesehen von dieser Änderung entspricht das Ergebnis der 1. Beratung dem damaligen regierungsrätlichen Entwurf vom 25. März 2009. Insbesondere wurde die von der genannten Kommission vorgeschlagene Fassung einer strikten Friedenspflicht (§ 14 Abs. 1 EG ArR) vom Grossen Rat abgelehnt.

3. Prüfungsauftrag Grossrat Kurt Emmenegger (§ 8 Abs. 2 EG ArR)

3.1 Hintergrund des Vorstosses

Grossrat Kurt Emmenegger, Baden, stellte in der 1. Beratung einen Prüfungsauftrag zu § 8 Abs. 2 EG ArR. Diese Bestimmung, welche die Aufgaben der kantonalen Einigungsstelle auflistet, soll mit folgendem Zusatz ergänzt werden: "d) Anordnung der Durchführung von Lohnbuchkontrollen".

Zur Begründung des Vorstosses wird vorgebracht, im Bereich Bau und Gewerbe komme es in der Praxis vor, dass sich einzelne Firmen nicht an die allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträge (GAV) hielten und sich mit allen möglichen Mitteln der Kontrolle durch die jeweilige paritätische Berufskommission (PBK) entzögen. Da die PBK selber nicht über hoheitliche Befugnisse verfüge, sei diese gezwungen, bei den ordentlichen Gerichten ein Verfahren einzuleiten. Dafür seien die finanziellen und personellen Mittel in der Regel nicht vorhanden. Bis die Parteien über ein vollstreckbares Urteil verfügten, vergehe zudem regelmässig viel Zeit, weshalb die Wirkung der Lohnbuchkontrollen gegenüber diesen "schwarzen Schafen" in der Branche verloren gehe. Es solle daher der kantonalen Einigungsstelle die Aufgabe übertragen werden, dafür zu sorgen, dass die PBK die Lohnbuchkontrollen durchführen könne.

Der Grosse Rat hat diesen Prüfungsauftrag an den Regierungsrat überwiesen.

3.2 Beurteilung des Vorstosses

Der Regierungsrat schlägt vor, auf die vorgeschlagene Ergänzung von § 8 Abs. 2 EG ArR aus nachfolgenden Gründen zu verzichten:

a. Zweckerreichung fraglich

Für die Kontrolle der Einhaltung eines allgemeinverbindlich erklärten GAV bestellen die Vertragsparteien regelmässig eine PBK. Deren Aufgabe ist es unter anderem, Lohnbuchkontrollen durchzuführen. Widersetzt sich ein einzelner Arbeitgeber dieser Kontrolle, hat die PBK nach geltender Rechtslage an die ordentlichen Zivilgerichte zu gelangen. Letzteren obliegt es dann, die Zulässigkeit der Kontrolle festzustellen beziehungsweise diese anzuordnen. Für die Durchsetzung von Lohnbuchkontrollen in der Praxis stellt das geltende Recht somit bereits Ziel führende Mittel zur Verfügung.

Es ist fraglich, ob der Zweck, der mit der vorgeschlagenen Erweiterung des Aufgabenbereichs der kantonalen Einigungsstelle verfolgt wird, letztlich erreicht werden kann. Der Aufwand, welcher der PBK im Zusammenhang mit der Durchsetzung von Lohnbuchkontrollen vor der kantonalen Einigungsstelle anfallen würde, wäre kaum kleiner, als wenn der Streitfall einem Zivilgericht vorgetragen wird. Widersetzt sich ein Arbeitgeber einer von der PBK in Aussicht gestellten Lohnbuchkontrolle – indem er beispielsweise die Zuständigkeit der PBK bestreitet – müsste auch vor der kantonalen Einigungsstelle ein kontradiktorisches Verfahren durchgeführt werden, in dem sich die PBK und das zu kontrollierende Unternehmen als Klägerin und Beklagte gegenüberstünden. Die Parteistellung würde sich dabei wohl kaum von derjenigen in einem Klageverfahren unterscheiden. Ansprüche aus Gesamtarbeitsverträgen werden nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts dem Privatrecht zugeordnet.

Dies gilt selbst dann, wenn sie auf allgemeinverbindlich erklärten Bestimmungen beruhen (BGE 98 II 208 f., 118 II 531, Urteil BGer vom 28. Juni 2007 [4C.60/2007]). Unter diesen Umständen müsste sich das Verfahren nach der per 1. Januar 2011 in Kraft tretenden schweizerischen Zivilprozessordnung (CH-ZPO) richten. So wären auch im Verfahren vor kantonalen Einigungsstelle die Zulässigkeit der Lohnbuchkontrolle substantiiert darzulegen und nachzuweisen sowie die Parteien im Rahmen des rechtlichen Gehörs anzuhören. Gegen die Anordnung einer Lohnbuchkontrolle durch die PBK müsste sich der betroffene Arbeitgeber zudem mittels Berufung (Art. 308 ff. CH-ZPO) zur Wehr setzen können. Ein Zeitgewinn oder eine nachhaltige Verbesserung der Situation für die PBK bei renitenten Arbeitgebenden ist von daher nicht auszumachen.

b. Zuweisung an ständige Einigungsstelle aufgrund der Natur der Streitigkeit nicht sachgerecht

Wie erwähnt, wird der Entscheid, ob sich ein Arbeitgeber gestützt auf einen GAV einer Lohnbuchkontrolle zu unterziehen hat oder nicht, dem Privatrecht zugeordnet. Ist aber der Anspruch der PBK somit zivilrechtlicher Natur, ist es nur folgerichtig, wenn ein Streit hinsichtlich desselben vor den Zivilgerichten ausgetragen wird. Von daher wäre es nicht sachgerecht, wenn über diese Frage die ständige Einigungsstelle zu befinden hätte, da deren Tätigkeit öffentlich-rechtlichen Charakter aufweist.

c. Fehlende bundesrechtliche Grundlage

Die Einräumung einer entsprechenden Verfügungskompetenz zugunsten der kantonalen Einigungsstelle ist auch gemäss Bundesrecht problematisch. Nach Art. 35 des Bundesgesetzes betreffend die Arbeit in den Fabriken vom 18. Juni 1914 (SR 821.41; nachfolgend: Fabrikgesetz) können die Kantone zwar ihren Einigungsstellen weitere als die in diesem Gesetz vorgesehenen Befugnisse übertragen. Den Art. 30–35 des Fabrikgesetzes liegen aber nicht Ansprüche der einzelnen Arbeitnehmerin oder des einzelnen Arbeitnehmers aus dem individuellen Arbeitsvertrag zugrunde. Vielmehr beziehen sich diese Bestimmungen auf Streitigkeiten zwischen den Sozialpartnern. Mit anderen Worten sind hier Streitfälle zu beurteilen, bei denen es um die Auslegung oder Abänderung von kollektiven Vereinbarungen zu Arbeitsbedingungen geht. Rechtsstreitigkeiten zwischen den vertragsschliessenden Verbänden und einem beteiligten oder angeschlossenen Arbeitgeber (beziehungsweise einem Aussenseiter) über die Einhaltung der normativen Bestimmungen eines GAV im Sinne von Art. 357b des Obligationenrechts (OR) gelten nicht als Kollektivstreitigkeiten im Sinne des Fabrikgesetzes (ADRIAN STAEHELIN, Arbeitsgesetz, Handkommentar, Bern 2005, Art. 72 N 6). In diesem Zusammenhang steht nämlich die gemeinsame Kontrolle der Durchführung eines GAV zur Diskussion. Als gesetzliche Grundlage für die vorgeschlagene Anordnungs-kompetenz der Einigungsstelle erscheint daher Art. 35 des Fabrikgesetzes nicht tauglich.

d. Rechtssystematische und praktische Bedenken

Neben diesen rechtlichen Bedenken sprechen auch weitere rechtssystematische und praktische Gründe gegen die vorgeschlagene Aufgabenübertragung an das Personalrekursgericht als ständige kantonale Einigungsstelle. Die Haupttätigkeit der kantonalen Einigungsstelle ist auf Schlichtung und Vermittlung ausgerichtet. Den Sozialpartnern soll ein Gesprächsforum zur Verfügung gestellt werden, wenn kollektive Arbeitsstreitigkeiten nicht auf dem Verhandlungsweg beigelegt werden können. Eine Zwangsschlichtung findet dabei nicht statt. Viel-

mehr soll die Einigungsstelle nur dann verbindlich entscheiden, wenn dies von den Parteien auch gewünscht wird. Ihr kommt damit nicht die den ordentlichen Gerichten vorbehaltene Entscheidungsbefugnis zu. Von der Konzeption dieses Instituts her wäre es daher wesensfremd, die kantonale Einigungsstelle mit der Anordnung von Kontrollen betreffend die Einhaltung eines GAV zu betrauen. Abgesehen von der unterschiedlich gelagerten Zweckrichtung wären bei der Anordnung von Lohnbuchkontrollen zudem andere Parteien als im Einigungsverfahren involviert. Auch von daher erweist sich die vorgesehene Erweiterung des Aufgabenbereichs der kantonalen Einigungsstelle als fragwürdig. Dies gilt umso mehr, als damit lediglich ein isoliertes Problem bei der Überwachung der Einhaltung gesamtarbeitsvertraglicher Bestimmungen einer Regelung zugeführt werden soll. Die vorgeschlagene Ergänzung von § 8 Abs. 2 EG ArR ist somit auch aus gesetzessystematischen Überlegungen nicht zu empfehlen.

Schliesslich erscheint eine entsprechende Verfügungskompetenz der ständigen Einigungsstelle auch von den organisatorischen Abläufen her als wenig sinnvoll. Bevor das Personalrekursgericht als ständige Einigungsstelle eine Lohnbuchkontrolle anordnen beziehungsweise Gegenstand und Umfang derselben präzise festlegen könnte, hätte sie vorfrageweise zu klären, ob der gegenüber dem betroffenen Arbeitgeber geltend gemachte Kontrollanspruch durch die PBK besteht. Werden im Zug der anschliessend durchgeführten Lohnbuchkontrollen Verstösse gegen einen allgemeinverbindlich erklärten GAV festgestellt, wären aber wiederum die Zivilgerichte zuständig, über allenfalls daraus resultierende Ansprüche zu entscheiden. Eine derartige Aufteilung der sachlichen Zuständigkeit zwischen Zivilgerichten und kantonaler Einigungsstelle erweist sich als unzweckmässig und kompliziert. Effizienter ist es, wenn sich jeweils ein und dieselbe Stelle mit derartigen Dossiers befassen kann.

3.3 Prüfungsergebnis und Lösungsvorschlag

Voraussichtlich am 1. Januar 2011 wird die neue Schweizerische Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 in Kraft treten. Auf denselben Zeitpunkt soll ein kantonales Einführungsgesetz zur Schweizerischen Zivilprozessordnung (EG ZPO) erlassen werden, welches sich – soweit möglich – an den Inhalt der geltenden Zivilprozessordnung anlehnt. Der bereits vorliegende Entwurf für ein EG ZPO vom 4. September 2009 sieht vor, die Zuständigkeit der Arbeitsgerichte über das geltende Recht hinaus auf sämtliche kollektivarbeitsrechtlichen Streitsachen auszudehnen (vgl. § 8 Abs. 1 lit. b Ent. EG ZPO). Demgegenüber erstreckt sich der Zuständigkeitsbereich der Arbeitsgerichte heute auf die allgemeinen und besonderen Individualarbeitsvertragsstreitigkeiten (§ 362 Abs. 1 ZPO). Zu den kollektivarbeitsrechtlichen Streitsachen, welche neu in die Zuständigkeit der Arbeitsgerichte fallen sollen, gehören auch diejenigen, deren Anspruchsgrundlage sich auf einen allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrag stützt. Dementsprechend umfasst die neu vorgesehene Zuständigkeit der Arbeitsgerichte im Bereich des kollektiven Arbeitsrechts auch die vorliegend interessierenden Streitigkeiten. Es ist sachlich gerechtfertigt, wenn künftig den paritätisch zusammengesetzten Arbeitsgerichten Streitigkeiten, bei denen es um die Anordnung von Lohnbuchkontrollen geht, zur Beurteilung vorgelegt werden. Eine abweichende Regelung im EG ArR für eines von mehreren Problemen, die in der Praxis bei der Kontrolle zur Einhaltung von allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen auftauchen können, ist nicht angezeigt.

Aufgrund der vorstehenden Erwägungen hält der Regierungsrat für die 2. Gesetzesberatung an der bisherigen Formulierung von § 8 Abs. 2 EG ArR fest.

4. Entwurf für die 2. Beratung

Der Regierungsrat unterbreitet dem Grossen Rat die Vorlage gemäss Ergebnis der 1. Beratung unverändert zum Beschluss. Einzig in § 19 wird eine redaktionelle Verbesserung vorgeschlagen.

5. Parlamentarische Vorstösse

In der 1. Beratung hat der Grosse Rat beschlossen, die im Zusammenhang mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf stehenden parlamentarischen Vorstösse noch nicht abzuschreiben. Der Abschreibungsantrag wird deshalb im Rahmen der Vorlage für die 2. Beratung gestellt.

Die Anliegen und Forderungen der nachfolgend genannten parlamentarischen Vorstösse werden im vorliegenden Entwurf des EG ArR berücksichtigt beziehungsweise erfüllt. Aus diesem Grund können sie abgeschrieben werden:

- (06.53) Motion Milly Stöckli, Muri, vom 28. März 2006 betreffend kantonales Einführungsgesetz zum eidgenössischen Arbeitsgesetz, insbesondere der Festlegung der gesetzlichen Feiertage;
- (06.55) Motion Otto Wertli, Aarau, vom 28. März 2006 betreffend kantonales Einführungsgesetz zum eidgenössischen Arbeitsgesetz, insbesondere der Festlegung der gesetzlichen Feiertage.

Zum Antrag:

Der Beschluss gemäss Ziffer 1 untersteht dem fakultativen Referendum gemäss § 63 Abs. 1 lit. a der Kantonsverfassung, sofern ihm die absolute Mehrheit der Mitglieder des Grossen Rats zustimmt. Erreicht die Abstimmung nicht 71 befürwortende Stimmen oder wird das Behördenreferendum gemäss § 62 Abs. 1 lit. b der Kantonsverfassung ergriffen, findet eine Volksabstimmung statt.

A n t r a g :

1.

Der vorliegende Entwurf des Einführungsgesetzes zum Arbeitsrecht (EG ArR) wird in 2. Beratung zum Beschluss erhoben.

2.

Die folgenden parlamentarischen Vorstösse werden abgeschrieben:

- (06.53) Motion Milly Stöckli, Muri, vom 28. März 2006 betreffend kantonales Einführungsgesetz zum eidgenössischen Arbeitsgesetz, insbesondere der Festlegung der gesetzlichen Feiertage;
- (06.55) Motion Otto Wertli, Aarau, vom 28. März 2006 betreffend kantonales Einführungsgesetz zum eidgenössischen Arbeitsgesetz, insbesondere der Festlegung der gesetzlichen Feiertage.

Aarau, 14. Oktober 2009

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATS

Landammann:

Staatsschreiber:

Roland Brogli

Dr. Peter Grünenfelder

Beilage:

- Synopse Einführungsgesetz zum Arbeitsrecht (EG ArR)